

扩面提质增效 加力推进预算绩效管理改革

山东省财政厅党组书记、厅长 | 刘兴云

习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上强调，积极的财政政策要更加积极有为。落实总书记“积极的财政政策更加积极有为”的重大决策部署，必须坚持“提质增效”这个出发点，通过强化预算绩效管理，把有限的财政资金用在“刀刃”上、花到“关键”处，切实提高财政资金配置效率和使用效益。近年来，山东省财政部门认真贯彻党中央全面实施绩效管理的重大决策部署，通过扩面、提质、增效，积极推动全面实施预算绩效管理落地生根，促进积极的财政政策更加积极有为，支持“八大发展战略”和经济社会高质量发展取得显著成效。经过不懈努力，具有山东特色的全面预算绩效管理框架基本搭建成型，一条覆盖全部财政资金，贯穿事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、单位自评、财政和部门评价的全过程绩效管理链条和“1+2+N”的制度体系基本构建起来，并逐步形成了财政部门牵头组织，主管部门和资金使用单位具体实施，审计和社会各方参与监督，齐抓共管、多方联动的工作格局。

2020年，省财政厅党组决定在全省部署开展“预算绩效管理改革攻坚年”活动，实施“预算绩效管理重点县推进行动”，要求坚决“打赢预算绩效管理改革硬仗”，进一步凝聚共识和力量，集中破解改革难点、痛点、堵点，加快推进各项改革。

扩大部门整体绩效管理范围，促进预算绩效管理由“点”向“面”拓展

以项目为核心的绩效管理，关注的是部门项目“点”绩效，不能全面衡量部门单位整体及核心业务实施效果。为此，山东省按照“财政牵头、部门主责、闭环管理、上下联动”的部门整体绩效管理工作思路，积极探索独具山东特色的部门整体绩效管理新模式。一是实行全过程闭环管理。在吸纳各地部门整体绩效管理经验，统筹考虑各种管理模式优缺点的基础上，确定全过程闭环管理的基本框架，建立以指标体系构建为起点的“六环节”全过程工作机制，涵盖指标体系构建、目标编报、部门自评、绩效报告、财政评价、结果应用6个环节，从整体上把握和衡量部门整体支出绩效。二是

压实部门主体责任。坚持以部门职责为核心推进，绩效指标体系构建、目标编报、自评等环节工作均由部门为主负责具体实施，财政部门发挥好组织、指导作用。同时，通过建立整体绩效向人大报告制度、实施财政重点评价等方式，进一步压实部门主体责任。三是各级协同稳步推进。按照管理环节协同、推进时间协同、工作任务协同的“三协同”原则，先试点后推开，2019年选取8个省级部门单位和8个市、8个县，共115个部门，采取省市县三级联动方式开展试点，2020年将试点部门扩大到1/3，2021年将在省直部门全面铺开。通过边试点、边总结、边推开，确保改革扎实稳健，取得实效。目前，第一批试点部门整体自评工作基本结束，效果较好；下一步还要进行部门整体绩效评价。第二批试点部门整体绩效指标体系构建及整体绩效目标编报工作正在陆续展开。

开展全周期跟踪问效，促进项目绩效管理由“事后”向“全周期”拓展

事后续效评价结果应用滞后或者得不到应用，是绩效管理的一大难



来源：昵图网

计划。一是建立“两张清单”。选择一批预算绩效基础好、工作推进快、管理质量高的区县作为示范县，选择部分工作推进慢、管理基础薄弱的区县作为突破县，示范县和突破县均作为全省绩效管理重点县，统一纳入“两张清单”管理。省财政厅对重点县预算绩效管理情况实行年度考核，每年对“两张清单”作适当调整，实行动态

题。2020年，厅党组要求着力解决“为什么评”“评什么”“怎么评”“评完怎么用”的问题，选择了6项执行中期和即将到期的省级重大政策和项目，开展全周期跟踪问效，变事后评价为全过程跟踪问效，探索与政策调整评估和预算安排挂钩的全周期跟踪问效机制。一是工作方式上分段跟进。在政策实施周期内的不同阶段，有针对性地开展持续跟踪问效，9月份开展第一次跟踪，重点关注政策和项目实施进度、绩效目标完成及预期实现情况；次年1月份开展第二次跟踪，重点评价政策和项目全年执行情况和绩效目标完成情况。二是工作目标上统筹兼顾。既关注预算资金的直接产出和效果，又关注宏观政策目标的实现程度；既关注当期预算执行和预期绩效实现情况，又着眼重构和再造放大政策实施效果的长效机制。三是政策效果上持续跟踪。跟踪问效在政策实施期内持续开展，跟踪问效结果与当

年预算执行、次年预算安排挂钩，与调整政策、改进管理、优化流程有机衔接；政策执行期将满，对照绩效目标，对政策和项目进行综合评估，评估结果作为政策延续执行、调整后继续执行或政策终止的重要依据，作为年度预算安排的重要参考。四是绩效结果要即时应用。通过动态跟踪政策进展和实施情况，及时反馈跟踪结果，督促即时整改，有效破解事后续效评价结果应用滞后的难题，进一步压实部门的预算执行和绩效管理主体责任，提高财政资源配置效率和资金使用绩效。

实施重点县推进计划，促进预算绩效管理改革压力由“上”向“下”传导

为有效破解预算绩效管理改革“上热下冷”问题，推动基层预算绩效管理加速均衡发展，2020年起，在全省组织实施预算绩效管理重点县推进

管理。二是实施“三级联动”。省财政厅负责牵头和组织，统筹采取实地督导、业务培训、综合评价等措施，指导重点县建立健全绩效管理制度体系，加快推进改革。市财政部门负责帮扶指导督促重点县全面落实改革要求，落实“规定动作”，因地制宜自选创新，确保贯彻改革精神不走样、无死角。示范县充分发挥引领带头作用，实施结对帮扶，为突破县树立标杆；突破县明确目标，制定计划，迎头赶超，确保在绩效管理改革基础领域扎实推进。三是强化“四项举措”。通过加大培训力度、推进信息公开、加强考核评价、及时调度总结四项具体举措，不断提升基层开展预算绩效管理的能力水平，有效传导责任压力，营造全面实施绩效管理的良好氛围。

建立绩效结果综合应用机制，促进绩效结果应用由“软”到“硬”转变

绩效结果能否真正用到预算管

理中,做到“真评价、真整改、真挂钩、真公开”,是预算绩效管理改革成败的关键。近年来,山东省探索总结出了一系列行之有效的措施,强化绩效结果应用。一是用好事前评估结果,提高资金投向的精准度。把绩效评估作为预算决策的前置条件,结合预算项目库管理,对应评未评或评估结果不符合要求的予以淘汰或拒之“预算门外”。如2019年省级通过对某省直部门“智慧管理”项目的部门和财政事前绩效评估,审减预算资金2.5亿元。二是用好绩效监控和评价结果,促进预算和绩效目标落实。加强项目实施和预算执行绩效监控,防偏纠偏,调整资金支出方向,提高支出绩效。对事后绩效评价结果及时反馈整改,并作为调整预算的重要依据。省级对绩效评价结果为“良”以下的服务业发展引导资金等7个项目,2020年预算在统一压减10%的基础上又压减了10%;全省各市县加强绩效评价结果应用,调整低效无效资金43.5亿元,如日照市2019年通过监控,对项目进展缓慢、资金超过半年未使用的1个项目4000万元,调整资金用途,用于急需领域。三是全方位公开绩效情况,增强资金管理使用透明度。建立绩效信息向人大报送机制,2019年全省各级将1.45万个项目绩效目标和2847个绩效评价结果随预决算草案分别报同级人大。建立绩效信息向社会公开常态化机制,全省8314个部门向社会公开了2.57万个项目绩效目标和7244个重点项目评价结果,主动接受社会监督。四是将绩效结果纳入对部门绩效考核范围,倒逼部门压实绩效管理责任。从2018年开始,省级每年聚焦预算管理和绩效管理突出问题和薄弱环节,制定评

价标准,对省直各部门预算管理绩效进行综合评价,评价结果纳入省委省政府对各部门考核内容。2019年,全省有11个市、59个县(市、区)将预算绩效结果纳入党委政府对部门的考核范围。2020年,山东省将努力在绩效结果应用的制度化、规范化上下功夫,将散落于各个制度办法中的要求梳理汇总,制定更加系统、明确、完善的制度规范,进一步增强绩效结果应用的刚性。

加强绩效指标标准体系建设,促进绩效管理基础工作由“弱”到“强”转变

绩效目标编报质量不高,绩效评价标准不统一、作用发挥不到位,是一直以来困扰绩效管理工作的难题,究其原因,绩效指标不健全、不规范,指标标准不科学、不细化,这些绩效管理基础工作中的薄弱环节是重要根源。为彻底解决这一难题,2020年,山东省决定用1年时间开展省级预算绩效指标标准体系建设工作,为提升绩效管理质量和效率提供有力支撑。一是全面覆盖,广泛参与。省级预算绩效指标体系由部门整体和支出政策(项目)绩效指标体系两部分组成,涉及资金范围覆盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算,包括省本级支出和对下转移支付资金。建设工作涵盖有专项资金管理职责的54个省直部门,以及列入今年部门整体绩效管理试点范围的25个部门。同时,选择济南、临沂、滨州三市同步试点,加快推进市县指标标准体系建设工作。二是统筹谋划,同步推进。围绕部门整体绩效构建部门战略指标和部门职责指标体系,围绕支出政策(项目)构建分行业分领域指标

体系。将部门整体绩效管理与分行业分领域指标体系建设统筹安排,一体部署,同步推进,避免增加部门工作量。指标体系建设与省级预算管理框架有机衔接,与省级专项资金分类对应,更好地服务预算管理。三是严格标准,确保质量。坚持有据可依,根据相关政策法规、部门职责、战略规划、相关政策制度办法等设定指标标准,与基本公共服务标准和其他现有标准做好衔接,使每项指标都出处明确、依据充分。同时,指标设置以定量为主、定性为辅,做到指标标准可采集、可衡量、可比较,力求客观实用,体现指导性、合理性和前瞻性。四是责任清晰,分工明确。绩效指标体系建设工作分为信息采集、指标审核、成果应用等7个阶段,8月底前构建完毕。省财政负责绩效指标体系的整体规划,建立共性指标体系和绩效指标总体框架,审核汇总形成省级绩效指标体系库。省级行业主管部门负责构建本部门分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准,以及本部门整体绩效指标体系,并编制绩效目标。聘请第三方机构,对各部门绩效指标体系建设进行全程技术指导。五是动态调整,高效应用。绩效指标体系建成后,嵌入财政核心业务一体化系统,向省直部门和部分市县财政部门开放,并根据宏观政策方向、部门和地区发展规划、基本公共服务标准等的调整变化,及时修正和更新,为绩效目标编制、绩效监控和评价提供依据和参考。依托财政核心业务一体化,对有关绩效数据自动收集、识别和对比,逐步实现从“人为判断”向“数字应用”转变,有效提升绩效管理的效率和质量。□

责任编辑 李艳芝